
La aprobación de los presupuestos municipales sin participación ciudadana: de la cuestión de confianza a la atribución de la competencia a la junta de gobierno¹

Alfredo Galán Galán

Profesor de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona

Pau Panadés Jordà

Investigador colaborador de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona

- 1. Ausencia de participación ciudadana en la aprobación de los presupuestos municipales**
- 2. Regulación del procedimiento de aprobación de los presupuestos municipales**
- 3. Primer caso: planteamiento de una cuestión de confianza municipal vinculada a los presupuestos**
 - 3.1. Regulación de la cuestión de confianza municipal vinculada a los presupuestos
 - 3.2. Dudas acerca de la participación ciudadana en esta modalidad de aprobación de los presupuestos municipales
 - 3.2.1. Primera forma de aprobación: adopción de un acuerdo de aprobación expreso por el pleno
 - 3.2.2. Segunda forma de aprobación: por ministerio de la ley ante la falta o fracaso de una moción de censura
- 4. Segundo caso: la aprobación excepcional de los presupuestos por la junta de gobierno municipal**
 - 4.1. La nueva regulación de la aprobación excepcional de los presupuestos por la junta de gobierno municipal
 - 4.2. Los requisitos legales para la concurrencia de este supuesto excepcional
 - 4.3. Dos antecedentes inmediatos: medidas urgentes de apoyo a entidades locales con problemas financieros
 - 4.3.1. Real Decreto-ley 8/2013: aprobación de los presupuestos por la junta de gobierno local
 - 4.3.2. Real Decreto-ley 14/2013: aprobación de las medidas urgentes de apoyo por la junta de gobierno local
 - 4.4. Las especialidades desde la perspectiva competencial y procedimental
 - 4.4.1. La clara especialidad competencial y su dudoso encaje constitucional
 - 4.4.2. La dudosa especialidad procedimental
 - 4.5. Dudas acerca de la participación ciudadana en esta modalidad de aprobación de los presupuestos municipales

Resumen

El trabajo analiza la posible ausencia de participación ciudadana en la aprobación de los presupuestos municipales. En concreto, son dos los supuestos examinados: cuando se plantea una cuestión de confianza vinculada a los presupuestos, y cuando, excepcionalmente, se atribuye a la junta de gobierno municipal la competencia para su aprobación.

Palabras clave: *régimen local; presupuestos municipales; participación ciudadana; cuestión de confianza municipal.*

Artículo recibido el 22/09/2014; aceptado el 04/10/2014.

1. Este trabajo se enmarca en el Proyecto DER2012-39216-C02-01, del que es investigador principal el Dr. Alfredo Galán Galán.

The approval of municipal budget without citizens' participation: from the vote of confidence to conferring powers to the Local Government Board

Abstract

This article analyzes the possible lack of citizens' participation in the approval of the municipal budget. In particular, the article examines two elements: the proposition of a vote of confidence related to the budget and the situation –by way of exception– in which the Local Government Board has the power to approve the same.

Keywords: local law; municipal budget; citizens' participation; municipal vote of confidence.

1. Ausencia de participación ciudadana en la aprobación de los presupuestos municipales

El objeto de este trabajo es analizar la posible ausencia de participación ciudadana en la aprobación de los presupuestos municipales. Con esta intención, exponemos primero el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos para, seguidamente, examinar los dos casos contemplados en nuestro ordenamiento jurídico en los que la intervención de los ciudadanos parece no estar presente, a saber: cuando se plantea una cuestión de confianza vinculada a los presupuestos, y cuando, excepcionalmente, se atribuye a la junta de gobierno municipal la competencia para su aprobación.

2. Regulación del procedimiento de aprobación de los presupuestos municipales

El procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos generales anuales del municipio, se regula principalmente en los artículos 168 y 169 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LHL). Esta regulación se completa con la fijación del quórum de votación requerido en el artículo 47.1 de la Ley 7/1985, de

2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL).

Se trata de un procedimiento complejo, puesto que requiere una aprobación inicial seguida de una aprobación definitiva:

- 1) Aprobación inicial del presupuesto. Corresponde al alcalde formar el presupuesto general y remitirlo, tras cumplir todos los requisitos legalmente previstos, al pleno antes del 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución (artículo 168.4 LHL). En el caso de que se obtenga la mayoría necesaria, el pleno adoptará el acuerdo de aprobación inicial. Para esta aprobación basta con la mayoría simple de los miembros presentes (artículo 47.1 LBRL)².
- 2) Exposición pública del presupuesto y posibilidad de reclamaciones. Aprobado inicialmente, el presupuesto se somete a exposición pública durante un plazo de 15 días, tiempo en el cual los interesados pueden examinarlo y presentar reclamaciones ante el pleno (artículos 169.1 y 170 LHL)³.
- 3) Aprobación definitiva del presupuesto. La forma de aprobar definitivamente el presupuesto varía en atención al hecho de que se hayan presentado o no reclamaciones por los interesados tras su aprobación inicial.

2. "Existe mayoría simple cuando los votos afirmativos son más que los negativos" (artículo 47.1 LBRL).

3. Artículo 169.1 LHL: "Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el pleno". La legitimación activa para presentar estas reclamaciones y las causas en las que pueden fundamentarse se regulan en el artículo 170 LHL.

Si durante el plazo indicado no se presenta ninguna reclamación, la aprobación inicial se eleva a definitiva, sin necesidad, por tanto, de nueva votación en el pleno (artículo 169.1 LHL)⁴.

En cambio, si se formulan reclamaciones, se concede el plazo de 1 mes al pleno para que las resuelva (artículo 169.1 *in fine* LHL)⁵. En este caso, sí que será precisa una nueva votación en el pleno. El acuerdo de aprobación definitiva del presupuesto, tras alcanzarse los votos favorables necesarios (de nuevo, basta con la mayoría simple de los miembros presentes, según el artículo 47.1 LBRL), habrá de realizarse antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse (artículo 169.2 LHL).

3. Primer caso: planteamiento de una cuestión de confianza municipal vinculada a los presupuestos

3.1. Regulación de la cuestión de confianza municipal vinculada a los presupuestos

La cuestión de confianza en el ámbito municipal está regulada en el artículo 197 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG). En realidad, este mecanismo de relación entre el alcalde y el pleno del ayuntamiento no estaba contemplado en su redacción inicial, sino que fue introducido mediante la reforma operada por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, como una de las medidas que integraron el denominado “Pacto Local”.

La exposición de motivos de la citada Ley Orgánica 8/1999 subraya dos de los aspectos más importantes de la nueva institución que introduce. De entrada, ya advierte que lo reconocido es una “cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos, (...) que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal”. Estos concretos proyectos se detallan así: “la aprobación de los presupuestos de la corporación,

del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal”. A continuación, se confiesa expresamente la finalidad perseguida: “dotar a los ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal”.

En este trabajo nos centramos en el supuesto de que la cuestión de confianza municipal se vincule a los presupuestos anuales. De la regulación contenida en el artículo 197 bis LOREG, aplicable a este supuesto, destacamos las siguientes cuestiones:

- 1) La cuestión de confianza se plantea por el alcalde al pleno del ayuntamiento (artículo 197 bis.1 LOREG). Estamos ante un mecanismo de relación entre alcalde y pleno, sin que esté prevista la intervención de otros órganos municipales.
- 2) Es posible vincular la cuestión de confianza a los presupuestos anuales. En el ámbito municipal, en efecto, la cuestión de confianza solamente se puede vincular a cuatro asuntos concretos: los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales, y la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal (artículo 197 bis.1 LOREG)⁶.
- 3) La vinculación de la cuestión de confianza puede hacerse tanto a la aprobación como a la modificación de los presupuestos anuales (artículo 197 bis.1 LOREG).
- 4) Para que pueda presentarse la cuestión de confianza es necesario que el acuerdo de aprobación (o modificación) de los presupuestos anuales haya sido rechazado por el pleno del ayuntamiento: que “haya sido debatido en el pleno y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación” (artículo 197 bis.3 LOREG).

4. Artículo 169.1 LHL: “El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones (...)”.

5. Artículo 169.1 *in fine* LHL: “(...) en caso contrario [que se hayan presentado reclamaciones], el pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas”.

6. Los presupuestos anuales y el reglamento orgánico son los dos únicos asuntos que pueden vincularse a las tres modalidades de cuestión de confianza que contempla la LOREG: la que puede presentar el alcalde (artículo 197 bis.1), el presidente del cabildo insular (artículo 201.7) y el presidente de la diputación provincial (artículo 207.4).

- 5) La aprobación de la cuestión de confianza conlleva la aprobación del asunto vinculado; en nuestro caso, de los presupuestos anuales. El quórum de votación requerido es el legalmente establecido para la aprobación del asunto vinculado (artículo 197 bis.2 LOREG)⁷: mayoría simple de los miembros presentes, en el caso del presupuesto anual (artículo 47.1 LBRL)⁸.
- 6) La consecuencia jurídica de la falta de aprobación de la cuestión de confianza varía en atención al asunto vinculado. En este sentido, efectivamente, el presupuesto anual constituye la excepción a la regla general. La regla general se establece para los supuestos en los que la cuestión de confianza se vincule al reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales o la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. Si no se obtiene el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el alcalde cesa automáticamente y debe procederse a la elección de uno nuevo en sesión plenaria convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza (artículo 197 bis.4 LOREG).

La vinculación al presupuesto anual constituye la excepción a esa regla general. En este supuesto, “la previsión contenida en el número anterior no será aplicable” (artículo 197 bis.5 LOREG). La consecuencia jurídica legalmente prevista es otra: “En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a alcalde, o si ésta no prospera” (artículo 197 bis.5 LOREG)⁹. Por lo tanto, no hay cese automático del alcalde. Para conseguir su marcha, será necesario presentar una moción de censura dentro del plazo indicado (un mes desde el rechazo de la cuestión de confianza por el pleno), y además, claro está, ganarla. De lo que resulta que el alcalde continuará en su cargo, entendiéndose que el pleno le mantiene la confianza, y, además, “se entenderá (...) aprobado el proyecto” *ope legis*, esto es, automáticamente, por ministerio de la ley. Esta relevante especialidad, que contempla el juego complementario de la cuestión de confianza y la moción de censura, ha dado pie a que la doctrina califique expresamente este supuesto como “cuestión de confianza constructiva”¹⁰, siendo objeto de valoraciones doctrinales contrapuestas¹¹.

7. La presentación de la cuestión de confianza vinculada al presupuesto deberá figurar expresamente en el correspondiente orden del día del pleno, y la votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público (artículo 197 bis.2 LOREG).

8. Ahora bien, como veremos seguidamente, para que se produzca el cese del alcalde es necesario que, además del rechazo de la cuestión de confianza, de modo complementario, se presente y apruebe una moción de censura, para lo que se requiere la mayoría absoluta del pleno (artículo 197 LOREG). Por consiguiente, para aprobar la cuestión de confianza y los presupuestos vinculados basta la mayoría simple, pero para conseguir el cambio de alcalde (obligatoriamente a través de una moción de censura que es constructiva) es precisa la mayoría absoluta. “Lo cual supone, por ende, con esta conversión de una técnica en otra, condicionar con la exigencia, asimismo, de la mayoría absoluta la posibilidad de destitución y cese del alcalde, tanto para la propuesta como la votación de la correspondiente [moción] de censura”; LÓPEZ PELLICER, José Antonio, “La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración local (reforma e innovación en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril)”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Locales*, núm. 279, 1999, p. 146.

9. Aclara el mismo artículo 197 bis.5 LOREG que: “A estos efectos, no rige la limitación establecida en el apartado 2 del artículo anterior”. El límite exceptuado es aquel según el cual “ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura” (artículo 197.2 LOREG).

10. ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, “Las relaciones de control entre órganos municipales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 2.ª ed., Civitas, Madrid, pp. 767-769.

11. Se muestra crítico con esta combinación de instrumentos, cuestión de confianza y moción de censura, TRUJILLO PÉREZ, Javier, “Moción de censura y cuestión de confianza en las corporaciones locales”, Civitas, Madrid, p. 98. Con igual tono crítico, destaca el carácter coyuntural de esta solución que, sin embargo, puede dar lugar a un agravamiento de la convivencia entre los miembros de la corporación, puesto que, aunque el alcalde quede confirmado en el cargo, tendrá en su contra a la mayoría del pleno, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, “Comentario al artículo 22: la moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local”, en REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo I, Tirant lo Blanch, p. 644. En cambio, hace una valoración muy positiva Luis Ortega, hasta el punto de defender su extensión a los otros tres supuestos de cuestión de confianza: “esta fórmula constructiva ligada a los presupuestos es más acertada que la del modelo

La regulación de las consecuencias jurídicas del no otorgamiento de la confianza vinculada con los presupuestos es resultado de una enmienda transaccional introducida, en el marco de la tramitación de la Ley Orgánica 8/1999, durante los debates tenidos en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso¹². Este carácter transaccional se explica por el hecho de que, en relación con la regulación de la cuestión de confianza, existían dos posiciones enfrentadas: la del Gobierno, plasmada en el Proyecto de Ley, y la del Grupo Parlamentario Socialista. Para entenderlo correctamente, es de interés la intervención del senador socialista Pérez García, tenida en la sesión plenaria del Senado de 25 de marzo de 1999¹³, en la que hizo referencia a una observación que le hicieron los servicios de la Secretaría de Estado del Ministerio de Administraciones Públicas en relación con una previa intervención suya en la Comisión General de Comunidades Autónomas, en la que defendió que los cuatro instrumentos normativos a los que se podía vincular la cuestión de confianza quedasen sujetos al régimen actual del artículo 197 bis.5 LOREG, es decir, que quedaran aprobados automáticamente, *ope legis*, en el caso de que, perdida en el pleno la votación sobre la cuestión de confianza, no se presentase por la oposición la moción de censura. La Secretaría de Estado puso en cuestión la posibilidad de que esos instrumentos normativos pudieran incorporarse al ordena-

miento sin haber sido votados favorablemente por el pleno de la corporación. El citado senador comprendió la relevancia de esta objeción y la asumió como propia, lo que explica que se limitaran las consecuencias jurídicas hoy previstas en el apartado 5 del artículo 197 bis LOREG únicamente al caso de los presupuestos anuales. En cualquier caso, esta intervención pone de relieve, más allá de toda duda, que el supuesto que estamos examinando no hace referencia a unos presupuestos aprobados por el pleno, sino, antes al contrario, a unos que han sido expresa y específicamente rechazados, dato este del que ya era perfectamente conocido el legislador en la fase de tramitación parlamentaria.

- 7) El legislador ha limitado la posibilidad del alcalde de presentar una cuestión de confianza. En concreto, los límites legalmente previstos son los siguientes: a) cada alcalde no puede plantear más de una cuestión en cada año, contado desde el inicio de su mandato; b) ni más de dos cuestiones durante la duración total de dicho mandato; y c) no puede plantearse una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura y hasta la votación de esta última (artículo 197 bis.6 y 7 LOREG).
- 8) También se establecen legalmente dos límites que afectan no al alcalde, sino a los concejales que hayan votado a favor de la aprobación del asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza. Durante un plazo de seis

general, por lo que no se entiende la razón de que no sea ésta la única fórmula general aplicable a todos los supuestos a los que es posible vincular una cuestión de confianza". Y continúa: "Mi juicio se basa en que considero que aporta más equilibrio y es más coherente para la resolución de una situación de bloqueo institucional provocado por la existencia legalmente obligada de gobiernos locales minoritarios. De una parte, el gobierno local sufre el castigo de la pérdida de la primera votación y tiene el riesgo de ver configurada una mayoría opositora de gobierno. De otra, la oposición, antes de producir la situación de bloqueo, debe sopesar si está en condiciones de arrostrar un proyecto político de coalición o de soportar el coste de no haber dado una salida propia de gobierno al bloqueo inicialmente producido. Esta tensión en la que la cuestión de confianza constructiva coloca a ambas partes puede ser preventivamente un acicate para lograr acuerdos o un instrumento que permite la continuación de la gobernabilidad con posiciones políticas más clarificadas, lo cual es esencialmente bueno para la democracia. De ahí mi juicio positivo y de ahí, también, mi petición de una reforma que haga extensiva esta fórmula a los demás supuestos"; en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "Las relaciones de control entre órganos municipales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, Madrid, pp. 768 y 769. Destaca también que esta fórmula pretende asegurar una mayor estabilidad y gobernabilidad del ayuntamiento, junto a un resumen de las valoraciones negativas y positivas indicadas, DELGADO DEL RINCÓN, Luis Esteban, "La parlamentarización de la forma de gobierno local. La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 189, 2012, pp. 359 y 360.

12. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 583, sesión número 22 de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, 9 de diciembre de 1998, p. 17026.

13. Diario de Sesiones del Senado, Sesión del Pleno, VI Legislatura, núm. 125, sesión del jueves 25 de marzo de 1999, p. 5906.

meses, a contar desde la fecha de esa votación: a) no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que la hubiese planteado; y b) no podrán emitir un voto contrario al asunto vinculado, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. En este último caso, la Ley advierte que en “caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo” (artículo 197 bis.8 LOREG).

3.2. Dudas acerca de la participación ciudadana en esta modalidad de aprobación de los presupuestos municipales

Recapitulando, nos situamos en el caso de que el presupuesto haya sido presentado por el alcalde ante el pleno, que se haya debatido el asunto, pero que no se haya alcanzado la mayoría necesaria para su aprobación (inicial) (artículo 197 bis.3 LOREG). Ante esta situación, el alcalde decide plantear una cuestión de confianza vinculada a la aprobación de esos presupuestos anuales (artículo 197 bis.1 LOREG). Llegados a este punto, la duda que se suscita es si cabe aquí o no la participación ciudadana. En otras palabras, si resulta de aplicación el trámite procedimental recogido en el artículo 169.1 LHL: el presupuesto “se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el pleno”. Es importante recordar que el precepto transcrito condiciona el trámite a que el presupuesto haya sido “aprobado inicialmente”. Requisito este que justamente no se cumple en la hipótesis que contemplamos.

En rigor, las dudas que estamos describiendo acerca de la posibilidad de participación ciudadana se plantean en relación con las dos formas a través de las cuales el presupuesto puede quedar aprobado cuando se vincula a una cuestión de confianza: mediante un acuerdo expreso del pleno, o por ministerio de la ley ante el fracaso de una moción de censura.

3.2.1. Primera forma de aprobación: adopción de un acuerdo de aprobación expreso por el pleno

Debatida la cuestión de confianza en el pleno, se alcanza el número de votos favorables necesario para la aprobación del acuerdo vinculado; en nuestro caso, del presupuesto municipal. En este caso, como ya hemos indicado, se entiende confirmada la confianza del pleno en el alcalde y, simultáneamente, aprobado el asunto vinculado. Los presupuestos, en suma, quedan aprobados por acuerdo expreso del pleno del ayuntamiento.

La posibilidad de que haya participación ciudadana, en este caso, guarda estrecha relación con la calificación que demos a esta aprobación del asunto vinculado. Dicho de otra manera, dependerá de saber si el acuerdo del pleno de aprobación de la cuestión de confianza debe interpretarse como aprobación inicial o bien definitiva del presupuesto a aquella vinculado. Si es solo una aprobación inicial, se abrirá el trámite de exposición pública del presupuesto contemplado en el artículo 169.1 LHL. Ahora bien, si estamos ante una aprobación definitiva, tal cosa no será ya posible.

El punto de partida aquí es recordar que la legislación reguladora de las haciendas locales diferencia expresamente entre una “aprobación inicial” (artículo 169.1 LHL) y una “aprobación definitiva” (artículo 169.2 LHL). La participación ciudadana debe tener lugar justamente entre ambos momentos. Menos clara resulta, en cambio, la legislación sobre régimen electoral que estamos manejando. En efecto, al regular el supuesto de presentación de una cuestión de confianza vinculada a la aprobación (o modificación) de los presupuestos municipales, el artículo 197 bis LOREG se limita a referirse a la “aprobación” del acuerdo correspondiente, sin adjetivarlo y, por lo tanto, sin introducir la distinción entre una aprobación inicial y otra definitiva¹⁴. La indicada falta de adjetivación permite encontrar argumentos suficientes para sostener las dos siguientes tesis interpretativas enfrentadas:

- 1) Tesis de la aprobación definitiva: tras la presentación de la cuestión de confianza por el alcalde, el acuerdo adoptado por el pleno que la aprueba supone también la aprobación definitiva del

14. En otras palabras, el problema estriba en determinar a qué aprobación se refiere la aludida en el artículo 197 bis LOREG cuando se trata de un procedimiento complejo, como es el caso del procedimiento de aprobación de los presupuestos municipales, que incluye dos momentos sucesivos: una aprobación inicial y una posterior aprobación definitiva.

asunto a ella vinculado, es decir, la aprobación definitiva del presupuesto municipal¹⁵.

Explicado técnicamente, lo que estaría sucediendo es que el artículo 197 bis LOREG establece un procedimiento especial (o, al menos, una importante especialidad procedimental) para la aprobación del presupuesto municipal si se da el supuesto de hecho allí contemplado, a saber: que el asunto haya sido debatido en el pleno, pero que no se haya obtenido la mayoría necesaria para su aprobación. La concurrencia de este supuesto de hecho determina la aplicación preferente de la regla especial (contenida en el citado artículo 197 bis LOREG) sobre la regla general (recogida en el artículo 169 LHL). Dicho de otro modo, la regla especial desplaza en su aplicación a la regla general¹⁶.

Queda por averiguar si la regla especial, esto es, la especialidad procedimental derivada de la aplicación del artículo 197 bis LOREG, supone que el acuerdo de aprobación del pleno deba entenderse como aprobación definitiva del presupuesto vinculado a la cuestión de confianza presentada. Es cierto que en ningún momento el tenor literal de ninguno de los apartados del artículo 197 bis LOREG califica de manera expresa la aprobación como “definitiva”. Pero tal cosa –siguiendo el hilo argumental de la tesis que estamos exponiendo– va de suyo. El legislador del régimen electoral no califica como “definitiva” la aprobación porque no es necesario hacerlo. Y no es preciso hacer tal cosa porque dicho legislador, a diferencia del regulador de las haciendas locales, no distingue entre una aprobación “inicial” y otra “definitiva” del presupuesto municipal. Solamente hay una aprobación, denominada justamente con esa expresión, “aprobación”, sin más, que tiene siempre el carácter de definitiva¹⁷. En caso de claridad,

no hace falta acudir a la interpretación. Y en todo caso, según recoge el artículo 3.1 de nuestro Código Civil: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras”. Reconducir la expresión “aprobación”, a secas, empleada por el artículo 197 bis LOREG a una mera “aprobación inicial”, en el sentido que le da el artículo 169 LHL, es una interpretación forzada que contradice el claro tenor del artículo 197 bis LOREG, así como el mandato recordado del artículo 3.1 del Código Civil.

- 2) Tesis de la aprobación inicial: el acuerdo del pleno supone la aprobación de la cuestión de confianza presentada por el alcalde, pero también únicamente la aprobación inicial del presupuesto municipal vinculado¹⁸.

Detrás de esta tesis late la idea de que el artículo 197 bis LOREG no establece, en rigor, un procedimiento especial de aprobación del presupuesto municipal. Su objeto es mucho más modesto: lo que pretende es simplemente establecer un mecanismo que permita desbloquear una votación. El “bloqueo” se produce cuando el pleno rechaza por primera vez el proyecto de presupuesto presentado por el alcalde. Para conseguir “desbloquear” la situación, el legislador del régimen electoral se limita a introducir un mecanismo: la presentación de la cuestión de confianza vinculada al presupuesto. Pero si se consigue la aprobación del pleno, en esta segunda ocasión, deberá reanudarse el procedimiento ordinario –en rigor, el único existente– tal y como está previsto en el artículo 169 LHL. En consecuencia, este primer visto bueno del pleno debe entenderse como una “aprobación inicial” del presupuesto, y a continuación someterse al trámite de exposición al público, con la posibilidad de presentación de reclamaciones, terminando finalmente con un nuevo pronuncia-

15. Sostiene esta tesis RODRÍGUEZ FERMOSO, Carlos, “La ‘aprobación’ del presupuesto del art. 197 bis, punto 5, de la Ley Electoral General, en su redacción otorgada por la Ley Orgánica 8/1999, ha de entenderse definitiva y no inicial”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 2003. También parece decantarse por esta solución CANDELA TALAVERO, José Enrique, “Mecanismos de control municipal. Especial referencia a la cuestión de confianza”, en *Revista CEMCI*, núm. 14, 2012, p. 9.

16. Puede ser también calificado como un procedimiento excepcional, en contraposición con el procedimiento ordinario de aprobación de los presupuestos, en el sentido de que opera únicamente si concurre el supuesto de hecho legalmente contemplado, cosa que constituye la excepción a la regla general.

17. En rigor, estamos ante una aprobación única.

18. Sostiene esta tesis ARNAL SURIA, Salvador y GONZÁLEZ PUEYO, Jesús María, *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2007, pp. 347 y 348.

miento del pleno en forma de “aprobación definitiva”.

A favor de esta interpretación juega el hecho de que el artículo 195 bis LOREG no califica expresamente la aprobación como “definitiva”. Por tanto, cabe argumentar que puede referirse a la “inicial”. Sobre todo porque esta interpretación es la que resulta más conforme con la Constitución (en adelante, CE); en concreto, con las exigencias constitucionales de garantizar la participación ciudadana en los procedimientos de toma de decisiones de las Administraciones Públicas (así, artículo 105 CE). No hace falta recordar aquí, por sobradamente conocida, la reiterada jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, que destaca, en general, la importancia de la participación y, en particular, la configuración como un trámite esencial de la audiencia e información pública.

Ambas tesis, como puede observarse, cuentan con argumentos convincentes a su favor. Especialmente relevante, a nuestro juicio, es que la segunda tesis satisfaga mejor las exigencias constitucionales de garantizar la participación ciudadana, especialmente en un asunto tan importante como es la aprobación del presupuesto anual del municipio. Ahora bien, dicho esto, también es cierto que la tesis de la aprobación definitiva no se ajusta bien a la finalidad que motivó la reforma de la LOREG con la introducción de la cuestión de confianza. Como ya hemos indicado, la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/1999 confiesa el objetivo perseguido por la reforma: “dotar a los ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones en las materias señaladas [incluida la aprobación del presupuesto], que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal”. Pues bien, esta finalidad se garantiza mejor si el acuerdo del pleno se entiende como aprobación “definitiva” del presupuesto. No queda para nada asegurado, en cambio, si es una mera aprobación “inicial”: presentadas alegaciones, en efecto, será precisa una nueva votación en el pleno con el consiguiente riesgo de repetición del bloqueo. Con el agravante, claro está, de que ya no podrá el alcalde volver a presentar una nueva cuestión de confianza para superarlo. Convendría traer a colación otra vez las pautas interpretativas del

artículo 3.1 del Código Civil, ahora para recordar que las normas deben ser interpretadas “atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad” que persiguen. Desde esta perspectiva teleológica, nos parece claro que solamente se ajusta al “espíritu y finalidad” de la reforma de la LOREG, esto es, a la introducción del mecanismo de la cuestión de confianza, el entendimiento de que el acuerdo del pleno suponga no solo la aprobación de la cuestión presentada, sino también la aprobación con carácter definitivo del asunto a ella vinculado; en nuestro caso, del presupuesto municipal.

3.2.2. Segunda forma de aprobación: por ministerio de la ley ante la falta o fracaso de una moción de censura

La cuestión de confianza se debate en el pleno, pero, a diferencia del supuesto anterior, no se alcanza la mayoría requerida: se rechaza la cuestión de confianza y no queda aprobado el asunto vinculado. Ahora bien, si lo vinculado es la aprobación del presupuesto, excepcionalmente el artículo 197 bis.5 LOREG contempla otra posible vía para su aprobación: que en el plazo de un mes, a contar desde el rechazo por el pleno, no se haya presentado una moción de censura constructiva (con candidato alternativo a alcalde), o bien que, habiéndose presentado en plazo, no haya prosperado. Si se dan estas circunstancias, “se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto”. Los presupuestos municipales también quedarán aprobados, aunque en este caso el efecto se producirá sin acuerdo expreso favorable del pleno, antes al contrario, a pesar de la existencia de un previo acuerdo expreso de rechazo. La aprobación, en conclusión, tiene lugar directamente por ministerio de la ley: el legislador sustituye en la toma de la decisión al pleno municipal.

Aquí también queda estrechamente ligada la posibilidad de que haya participación ciudadana con la calificación que demos a esta aprobación del asunto vinculado. En efecto, dependerá de saber si esa aprobación por ministerio de la ley debe interpretarse solo como una aprobación inicial, o bien estamos ya ante una aprobación definitiva del presupuesto. Únicamente en el primer caso estaremos a tiempo de abrir el trámite de exposición pública del artículo 169.1 LHL.

Las dos tesis enfrentadas, favorables a la aprobación definitiva o bien a la aprobación inicial, descri-

tas en el apartado anterior, con los argumentos que las sustentan, en gran medida son también aplicables a este nuevo supuesto. En nuestra opinión, sin embargo, existe aquí una razón más en apoyo de que la aprobación tiene un carácter definitivo. Como hemos señalado, en efecto, en este caso la aprobación del presupuesto se produce automáticamente por ministerio de la ley *–ope legis–*, desconectada, por tanto, de la voluntad de los integrantes del pleno municipal. Prevista esta sustitución por el legislador en la toma de la decisión, no parece lógico que esa decisión legislativa pueda ser posteriormente revisada por el pleno, en el sentido de confirmarla o corregirla. La decisión legislativa, en suma, debe interpretarse como definitiva.

Son pocas las sentencias que se han pronunciado directamente sobre este supuesto. Y, además, lo han hecho de manera contradictoria, poniendo así de relieve lo polémico del caso. Por su interés, destacamos seguidamente las siguientes:

- 1) A favor de la tesis de la aprobación definitiva se ha pronunciado la Sentencia núm. 127/2004, de 17 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (recurso contencioso-administrativo 884/2002)¹⁹. Lo argumenta así en su fundamento jurídico 2.º: “Queda claro, por la narración fáctica desarrollada dentro del expediente administrativo y nunca cuestionada, que dicha moción de censura nunca se presentó. Entonces, el paso siguiente, fue el señalado, los presupuestos quedaron automáticamente aprobados. El caso, no obstante se plantea desde la perspectiva, según los términos aludidos, de si se trataba de una aprobación inicial o, en cambio, definitiva. La solución acertada es, sin duda, la consideración de definitiva. La aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General desplaza a la Ley de Haciendas Locales. Los presupuestos se entienden aprobados de forma unitaria, no pudiendo ser sometidos a información pública ni ser objeto de reclamación. Una interpretación contraria

a dicho planteamiento violentaría los artículos 197.5 bis LOREG y el artículo 3.1 del Código Civil: ‘Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas’.

“La expresión *in fine* ‘espíritu y finalidad de aquéllas’ es relevante, sin duda para el caso. Es, en consecuencia, una aprobación definitiva *ope legis*. Otra concepción permitiría el bloqueo en la gestión del gobierno; precisamente aquello que intentaba impedir la reforma de la Ley Orgánica 5/1985 operada por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, la cual dentro de su preámbulo, en relación a la moción de confianza, establecía: ‘Se trataría con ello de dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal’”.

De esta Sentencia conviene destacar, de entrada, la firmeza con la que se pronuncia: “La solución acertada es, sin duda, la consideración de definitiva”. Bajo la premisa de que estamos ante un procedimiento especial de aprobación del presupuesto municipal, se argumenta que la LOREG “desplaza” la LHL, de manera que “se entienden aprobados de forma unitaria”. Se traen a colación, como argumento, los criterios de interpretación del artículo 3.1 del Código Civil, según el cual las normas deben interpretarse según “el sentido propio de sus palabras”, y atendiendo a su “espíritu y finalidad”.

- 2) A favor de la tesis de la aprobación inicial, en cambio, se ha pronunciado la Sentencia núm. 687/2006, de 20 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (recurso de apelación 177/2006). Esta Sentencia discrepa expresamente de la precedente del Tribunal Su-

19. Esta sentencia se dicta en relación con la aprobación del presupuesto del Consejo Insular de Ibiza y Formentera. No obstante, le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 197 bis LOREG, a pesar de la referencia expresa que hace el precepto a los alcaldes, “por la naturaleza de los Consejos como instituciones de la Comunidad Autónoma y, al mismo tiempo, Administración Local, según se recoge en el art. 4.1 de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de los Consejos Insulares” (fundamento jurídico 2.º).

terior de Justicia de las Islas Baleares. Lo argumenta así en su fundamento jurídico 3.º:

“No se trata de un mecanismo de aprobación que exima del trámite necesario. Tan sólo solventa el problema de un bloqueo en la votación. De ahí que la Sala no comparta el criterio sostenido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sección 1ª, 127/2004, de 17 de febrero, recurso 884/2002. El artículo 197 bis de la LOREG no regula un trámite excepcional del presupuesto municipal, sino tan sólo un medio de desbloquear una votación. Por ello, es necesario el debate previo para llegar a la aprobación inicial que prevé el artículo 168 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Si esta aprobación no se obtiene en el pleno, cabrá activar la fórmula de desbloqueo comentada. Pero a continuación será necesario continuar con el trámite previsto en el artículo 169 del citado texto, exponiéndose necesariamente al público a fin de que los interesados puedan examinarlos y presentar las reclamaciones pertinentes. No tendría sentido que la participación ciudadana se suprimiera sólo por el hecho de que no exista una mayoría suficiente para la aprobación en el pleno del ayuntamiento”.

Conviene subrayar que esta Sentencia ha sido dictada teniendo presente la anterior, de la que disiente, y, por lo tanto, su argumentación puede ser leída como una réplica a las razones esgrimidas en aquella. Para el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en efecto, no estamos ante un “trámite excepcional del presupuesto municipal”, sino únicamente ante un “medio de desbloquear una votación”. En consecuencia, producido el desbloqueo, “será necesario continuar con el trámite previsto en el art. 169” LHL, es decir, con la exposición al público y, si hay alegaciones, posterior aprobación definitiva.

En refuerzo de esta argumentación, el Tribunal de Justicia de Cantabria cita la Sentencia de 6 de julio de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, del Tribunal Supremo (recurso de casación 5352/2001). En relación con la finalidad buscada por el artículo 197 bis LOREG, afirma el Tribunal Supremo en su fundamento jurídico 4.º lo siguiente:

“Este precepto efectivamente prevé un mecanismo dirigido a evitar el bloqueo de la toma de decisiones en una materia de tanta trascendencia para la vida municipal como es el presupuesto municipal. Pero ello no significa que, en aras de lograr esa excepcional forma de aprobar el presupuesto, se pueda limitar el debate y la actuación de los concejales.

“El mecanismo más bien sugiere lo contrario: hay un desiderátum de que el presupuesto municipal se logre con un acuerdo adoptado por la mayoría que resulta necesaria y tras el debate que es connatural a la democracia participativa y al pluralismo político; y solamente en el caso de que no se logre la mayoría necesaria para esa aprobación y para la cuestión de confianza que se haya presentado vinculada a tal aprobación, y tampoco prospere o se presente la ulterior moción de censura establecida para esa eventualidad, es cuando opera esa excepcional forma de aprobación del presupuesto municipal”.

Vaya por delante que esta Sentencia del Tribunal Supremo aborda el problema de la participación de los concejales en el debate relativo a la aprobación de los presupuestos municipales. Ahora bien, como correctamente afirma el Tribunal de Justicia de Cantabria, “el argumento de fondo es el mismo para el debate ciudadano” (fundamento jurídico 3.º). Acierta el Tribunal Supremo cuando califica el mecanismo previsto en el artículo 197 bis LOREG como una forma “excepcional” de aprobación de los presupuestos. Porque, efectivamente, su aprobación *ope legis* debe ser siempre una excepción a la regla general, consistente en que dicha aprobación sea el resultado de “un acuerdo adoptado por la mayoría que resulta necesaria y tras el debate que es connatural a la democracia participativa y al pluralismo político”. De esa naturaleza excepcional deriva que únicamente cabrá aplicar ese mecanismo cuando concurra el supuesto de hecho legalmente previsto, a saber: “solamente en el caso de que no se logre la mayoría necesaria para esa aprobación y para la cuestión de confianza que se haya presentado vinculada a tal aprobación, y tampoco prospere o se presente la ulterior moción de censura establecida para esa eventualidad”. De lo dicho

podemos concluir también, sin embargo, que si concurre el supuesto de hecho indicado, por mandato legal necesariamente “opera esa excepcional forma de aprobación del presupuesto municipal”. Y en esto precisamente parece consistir la excepción: el legislador sustituye al pleno en la toma de la decisión. La finalidad buscada, de evitar el bloqueo en un asunto de tanta trascendencia, ha sido legalmente considerada un fundamento suficiente para justificar precisamente eso: que la voluntad de los representantes de los vecinos que componen el pleno, traducida mayoritariamente en un rechazo a los presupuestos sometidos a su examen, sea sustituida por la voluntad favorable a su aprobación del legislador. En otras palabras, el legislador se pone de lado del alcalde, artífice del proyecto de presupuesto, aunque no cuente con el apoyo suficiente para su aprobación en la cámara municipal. De esta manera se fortalecen los rasgos presidencialistas del sistema. Para poder frenar la aprobación de los presupuestos, en suma, no basta con que el alcalde esté en minoría, es decir, con su rechazo en el pleno por una oposición en mayoría. Se exige algo más: que la mayoría de la oposición dé un paso más y se convierta en mayoría de gobierno, al exigirse que presente y triunfe una moción de censura que, como sabemos, es constructiva. Es ocioso notar que, dada la realidad política de un municipio cualquiera, resulta siempre más fácil alcanzar la mayoría para hacer oposición al equipo de gobierno actual que para apoyar a un candidato alternativo a alcalde²⁰.

Las consideraciones que acabamos de hacer en el párrafo anterior nos permiten poner en tela de juicio la afirmación que realiza el Tribunal de Justicia de Cantabria: “No tendría sentido que la participación ciudadana se suprimiera sólo por el hecho de que no exista una mayoría suficiente para la aprobación en el pleno del ayuntamiento” (fundamento jurídico 3.º). Si el legisla-

dor ha considerado que existe una justificación suficiente, en el caso excepcional que estamos contemplando, para desapoderar al pleno de la toma de la decisión, siendo sustituido por una aprobación *ope legis*, esa misma justificación quizá sirva también de base para explicar la ausencia de participación ciudadana. El vecino no participará en la toma de la decisión, ni a través de sus representantes electos en el pleno municipal ni tampoco directamente mediante la formulación de alegaciones.

3) La reciente Sentencia núm. 855/2013, de 11 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (recurso contencioso-administrativo 177/09), ha vuelto sobre la cuestión. En ella se toman en consideración las dos sentencias anteriormente citadas, pero se vuelve a la tesis primera, sostenida por el Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de que la aprobación debe entenderse definitiva. Discrepa, por tanto, de la posterior Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. Lo argumenta de manera muy clara en su fundamento jurídico 5.º: “La vía del artículo 197 bis de la LOREG significa que el derecho al ejercicio del cargo de alcalde incluye el de la presentación de sus propios presupuestos y el de obtener una votación clara y diáfana sobre los mismos, sin enmiendas ni dilaciones (...)

“Por la doctrina se viene considerando que el artículo 197 bis de la LOREG introduce un procedimiento excepcional y especial de aprobación del presupuesto que no ofrece ninguna laguna legal, sino que exige un esfuerzo de interpretación legal que debe hacerse, no arbitrariamente, sino al amparo de los criterios hermenéuticos que el propio ordenamiento jurídico contiene y que no son otros que los expuestos en el artículo 3 del Código Civil, para concluir que la aprobación del presupuesto –que dicho procedimiento establece– es definitiva y no ini-

20. En palabras de Luis Ortega: “La esencia de este modelo es que prevalece la ausencia de un compromiso político de la oposición para gobernar con unos nuevos presupuestos, al propio rechazo mayoritario de la oposición a los presupuestos de la minoría de gobierno. Estamos, así, ante una cuestión de confianza constructiva, al exigírsele a la oposición, para derrotar la confianza, lograr convertirse en un nuevo equipo de gobierno”; en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, “Las relaciones de control entre órganos municipales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 2.ª ed., Civitas, Madrid, p. 768.

cial, pues no puede conseguirse de otra manera la finalidad perseguida por la norma (...)

“Esta Sala no comparte tal criterio [en referencia al mantenido por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en la sentencia ya citada de 20 de noviembre de 2006], toda vez que se debe partir de la existencia de dos procedimientos: uno, el ordinario de aprobación del presupuesto (artículo 169 LHL), tal y como se ha expuesto anteriormente y, otro, el procedimiento excepcional establecido en la LOREG (artículo 197 bis.5).

“Sobre el fundamento del citado artículo 197 bis.5, se ha pronunciado la STS de 5 de julio de 2005 (...) El recto sentido de lo dicho por esta sentencia no deja lugar a dudas de que estamos en presencia de dos procedimientos distintos, siendo completo el previsto en la LOREG y no un mero acto de trámite que obligue, posteriormente, a seguir el procedimiento ordinario del artículo 169 LHL”.

El Tribunal Superior de Justicia de Murcia, como puede observarse en el fragmento transcrito de su sentencia, trae en apoyo de su tesis tanto la doctrina científica –que no concreta– como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreto, en este último caso, la misma esgrimida por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, pero entendida en modo distinto: en “el recto sentido de lo dicho” por ella. Es interesante destacar el énfasis puesto en subrayar que nuestro ordenamiento jurídico contempla dos procedimientos de aprobación del presupuesto municipal: uno “ordinario”, regulado en el artículo 169 LHL, y otro “excepcional”, regulado en el artículo 197 bis.5 LOREG. Se trata de dos procedimientos “distintos”. Por consiguiente, lo pre-

visto en la LOREG es un procedimiento “completo” que “no ofrece ninguna laguna legal”. Al contrario –se subraya en la sentencia–, lo contenido en la LOREG “no [es] un mero acto de trámite que obligue, posteriormente, a seguir el procedimiento ordinario” de la LHL. Todo ello sobre la base de que el artículo 197 bis LOREG atribuye al alcalde un derecho a la presentación de sus propios presupuestos, y el de obtener una votación sobre ellos “sin enmiendas”. Esto es, el uso de la vía de la LOREG impediría, así, que puedan introducirse cambios en el proyecto presentado por el alcalde.

4. Segundo caso: la aprobación excepcional de los presupuestos por la junta de gobierno municipal

4.1. La nueva regulación de la aprobación excepcional de los presupuestos por la junta de gobierno municipal

El artículo 1.38 de la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), ha añadido una nueva disposición adicional decimosexta a la LBRL²¹. Esta disposición no estaba en el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno, sino que se incorporó durante su tramitación en el Congreso²². En ella se contempla el supuesto en el que el pleno municipal “no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos previstos en esta Ley”. Pues bien, dada esta premisa, y para cuatro supuestos concretos, la Ley atribuye a la junta de gobierno la competencia para la aprobación del acuerdo. Uno de estos supuestos es, justamente,

21. Es discutible, desde el punto de vista de la técnica legislativa, el acierto de incluir esta notable peculiaridad en el régimen común como una disposición adicional. Así lo ha destacado, por ejemplo, el Gobierno de Canarias, en su propuesta de resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL (recogida en el Dictamen 172/2014, de 8 de mayo, del Consejo Consultivo de Canarias). El ejecutivo autonómico, en efecto, considera que la Ley es merecedora “de un especial reproche”: “En primer lugar, aunque no sea el más importante, por la técnica legislativa empleada al situar el precepto como una disposición adicional. Si se atiende a su rúbrica, referida a la mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales, es evidente, que debería formar parte del cuerpo de la normativa básica que regula el régimen local y no figurar como una disposición complementaria de derecho especial, por tratar en realidad de un aspecto nuclear sobre la formación y expresión de la voluntad de la institución”.

22. En concreto, se introdujo a través de la Enmienda núm. 420, del Grupo Parlamentario Popular; Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, p. 293. Precisamente por este motivo el Consejo de Estado no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre ella en el Dictamen emitido sobre el Proyecto de Ley.

la no aprobación de los presupuestos. Sorprendentemente, durante la tramitación parlamentaria, la inclusión de los presupuestos en dichos supuestos fue calificada por los impulsores de la reforma como un “error”, aunque finalmente no hubo ninguna rectificación²³. Por consiguiente, dispone la Ley que “la junta de gobierno local tendrá la competencia para aprobar: (...) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado”²⁴.

Estamos ante una solución que el propio precepto legal califica de “excepcional”. Su justificación se encuentra en el deseo del legislador de evitar el bloqueo en la toma de decisiones de claro contenido económico, que guarda estrecha relación con las medidas introducidas para la lucha contra la crisis económica, y en coherencia con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera²⁵.

La solución legalmente prevista es la atribución a la junta de gobierno local de la competencia para la aprobación del presupuesto. Supone, por tanto, una importante alteración de las reglas generales de distribución de responsabilidades entre los órganos municipales.

En el régimen común o general, en efecto, se atribuye en exclusiva al alcalde la iniciativa para la elaboración de los presupuestos. Como ya hemos indicado, a él corresponde su formación, así como su presentación ante el pleno (artículo 168.1 y 4 LHL). Pero corresponde a este pleno la competencia para la aprobación y modificación de los presupuestos. Lo que incluye, en el marco del procedimiento complejo ya descrito, tanto su aprobación inicial como la aprobación definitiva [ar-

tículo 22.2.e) LBRL, y artículos 168.4 y 169.1 y 2 LHL]. Expresamente se prohíbe la delegación de esta competencia del pleno tanto en el alcalde como en la junta de gobierno local (artículo 22.4 LBRL).

Esta regla encuentra ahora como excepción el supuesto contemplado en la nueva disposición adicional decimosexta LBRL: la atribución legal de la competencia para la aprobación del presupuesto a la junta de gobierno municipal, con el consiguiente desapoderamiento del pleno. No hay, por tanto, una aprobación del presupuesto por ministerio de la ley, esto es, *ope legis*, a diferencia de lo establecido en el artículo 197 bis.5 LOREG, sino un cambio legal en la determinación del órgano municipal competente para la aprobación del acuerdo correspondiente.

4.2. Los requisitos legales para la concurrencia de este supuesto excepcional

El legislador es consciente de que está cambiando las reglas de juego. Precisamente por ello, de modo expreso afirma que la junta de gobierno asume la competencia “excepcionalmente”. Carácter excepcional que queda fuera de toda duda con solo recordar que, en el régimen ordinario, no solamente la competencia para la aprobación del presupuesto se atribuye al pleno, sino que, además, se prohíbe legalmente su delegación a otros órganos municipales, incluyendo de manera específica la junta de gobierno (artículo 22.4 LBRL). Pues bien, subrayamos que la naturaleza excepcional de esta medida debe ser tenida en cuenta a la hora de precisar su alcance: impone una interpretación restric-

23. En el debate del Proyecto de Ley en la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas, el Sr. D. José Alberto Martín-Toledano Suárez, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, al tomar la palabra afirma lo siguiente: “Hemos planteado a los letrados de la Mesa unas correcciones técnicas de algunas enmiendas del Grupo Popular. En concreto, en cuanto a la 420, que se refiere a la asunción por la junta de gobierno de determinadas competencias de pleno, teníamos dos borradores y por error se presentó aquel en el que figuraba que la aprobación del presupuesto sería asumida por la junta de gobierno. Mantendríamos las otras competencias, pero no la aprobación del presupuesto”; en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, X Legislatura, núm. 451, sesión núm. 19, celebrada el miércoles 30 de octubre de 2013, p. 15.

24. Disposición adicional decimosexta LBRL, apartado 1: “Excepcionalmente, cuando el pleno de la corporación local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta ley, la junta de gobierno local tendrá competencia para aprobar: a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado. b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. c) Los planes de saneamiento de la corporación local o los planes de reducción de deudas. d) La entrada de la corporación local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros”.

25. La justificación de la mencionada Enmienda núm. 420 es tan breve como poco clara: “A fin de solventar determinadas incidencias que se pueden producir en el funcionamiento ordinario de una corporación local”.

tiva de todo lo que le atañe y, por supuesto, impide su aplicación analógica²⁶.

El caso excepcional al que resulta de aplicación la disposición que estamos examinando se delimita por la concurrencia de varios requisitos, algunos comunes a los cuatro supuestos que se enumeran, y un último, en cambio, específico para el caso de la falta de aprobación del presupuesto:

- 1) El primer requisito común viene establecido de manera expresa: que el pleno no haya alcanzado, en una primera votación, la mayoría necesaria para la aprobación del acuerdo. En nuestro caso, para la aprobación del presupuesto (disposición adicional decimosexta, apartado 1, LBRL). Lo que se exige, por consiguiente, es que no se haya alcanzado la mayoría requerida “en una primera votación” del pleno. El empleo de esta expresión suscita la duda acerca del momento en que cabe la sustitución del pleno por la junta en el marco de un procedimiento complejo, como es el de la aprobación de los presupuestos municipales. Recuérdese que se requiere, en su caso, una doble aprobación: la inicial, y otra posterior definitiva. Pues bien, se trata de averiguar si la atribución legal de la competencia a la junta opera solamente en el caso de que el pleno no alcance la mayoría requerida en el momento de la aprobación inicial, o, por el contrario, también si esa situación se produce posteriormente en la aprobación definitiva de los presupuestos. Todavía más: si la sustitución es posible que se produzca en ambos casos en un mismo supuesto.

Una interpretación restrictiva, conduce a sostener que la aplicación de la disposición adicional decimosexta se limita a aquella hipótesis en que la falta de quórum de votación se haya producido en la fase de aprobación inicial (en nuestro caso, del presupuesto). A contrario, no será de aplicación cuando, aprobado inicialmente el acuerdo, la no consecución de la mayoría requerida se produce en la segunda votación, es decir, en la posterior fase de la aprobación definitiva. La atribución de la competencia a la junta de

gobierno solo serviría, de este modo, para evitar el bloqueo del presupuesto en el momento inicial del procedimiento de aprobación y no, sin embargo, en la recta final de la aprobación definitiva. A favor de esta tesis interpretativa juega la literalidad de la expresión legal “en una primera votación”, entendiéndose que se refiere a la primera de las dos votaciones que integran el procedimiento complejo, esto es, la relativa a la aprobación inicial del presupuesto. Por lo demás, esta interpretación restrictiva no solamente es conforme, sino que vendría obligada por la naturaleza excepcional del supuesto que se contempla en dicha disposición adicional.

A pesar de lo convincentes que puedan resultar los argumentos anteriores, nos decantamos, sin embargo, por una interpretación más amplia, que permita la aplicación de la disposición adicional sexta en ambos momentos: la junta puede sustituir al pleno si no alcanza la mayoría requerida, ya sea en la aprobación inicial como en la posterior aprobación definitiva. En consecuencia, aunque el pleno haya acordado la aprobación inicial, si llegado el momento de la aprobación definitiva del presupuesto ese mismo pleno no alcanza “en una primera votación” la mayoría necesaria, la competencia para esa aprobación se traspa legalmente a la junta de gobierno local. A favor de esta tesis interpretativa juega un distinto entendimiento de la literalidad de la expresión legal “en una primera votación”. A lo que alude, en efecto, no es a la primera “aprobación” (inicial), sino –literalmente– a la primera “votación” del asunto en el pleno, con independencia de que se trate de la aprobación inicial o bien de la definitiva. Esta interpretación, por lo demás, resulta coherente con la finalidad perseguida por la disposición introducida con la reforma: lo que se pretende es asegurar que el asunto (en nuestro caso, el presupuesto) se aprobará, superándose el bloqueo que pueda producirse en el pleno. Pues bien, desde esta perspectiva teleológica, es irrelevante que el bloqueo se produzca en la aprobación

26. La existencia de esta situación de excepcionalidad ha sido puesta en duda. Sirva de ejemplo el Dictamen 165/2014, de 12 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía: “el precepto [disposición adicional decimosexta] invoca una situación de excepcionalidad que en realidad no contempla (...) Se desconoce cuál es la situación de excepcionalidad, y si ésta es que no se adoptare la aprobación en una primera votación, es claro que no puede calificarse como tal”.

inicial o bien en la definitiva. Lo que mueve al legislador es procurar un remedio que, en todo caso, dadas las circunstancias previstas en el precepto, permita superar la oposición mayoritaria del pleno.

La última idea apuntada en el párrafo anterior, permite encontrar una respuesta satisfactoria a la pregunta acerca de qué sucede si el bloqueo por la mayoría del pleno se produce tanto en el momento de la aprobación inicial como en el posterior de la aprobación definitiva del presupuesto. La hipótesis que aquí se contempla, como bien se entenderá, es aquella en la que no se alcanza la mayoría requerida en el pleno para la aprobación inicial, de manera que el acuerdo de aprobación es adoptado por la junta. Superado este primer escollo, la tramitación del presupuesto sigue adelante, con su exposición pública y presentación de alegaciones. Y llegado el momento de la aprobación definitiva, de nuevo en el pleno no se alcanza la mayoría necesaria. La duda es si, de nuevo, la junta puede sustituir en la aprobación al pleno. En otras palabras, si la disposición adicional decimosexta limita el traslado de la competencia a una sola de las aprobaciones posibles (la inicial o la definitiva) o, en cambio, puede abarcar ambas (la inicial y la definitiva). La segunda opción apuntada es, a nuestro juicio, la que mejor se ajusta a la finalidad perseguida por el precepto. De lo que se trata, como ya se ha dicho, es de garantizar la aprobación del presupuesto, introduciendo un mecanismo que supere el bloqueo en el pleno con independencia tanto del momento en que se produzca como del número de ocasiones en que tenga lugar.

Una última consideración en este punto: las reflexiones que acabamos de hacer acerca del significado que debemos dar a la expresión legal “en una primera votación”, presuponen algo que no está del todo claro y de lo que nos ocuparemos más abajo en este mismo trabajo: que la disposición adicional decimosexta no ha alterado el procedimiento para la aprobación de los presupuestos municipales. En otras palabras,

que la intervención excepcional de la junta, adoptando ella el acuerdo de aprobación, debe incardinarse, como una especialidad, dentro del procedimiento ordinario previsto en los artículos 168 y 169 LHL. En concreto, presuponemos que la sustitución del pleno por la junta en el momento de la aprobación inicial se traduce en un acuerdo de aprobación igualmente “inicial” del presupuesto, seguido, por tanto, de los trámites posteriores regulados en los artículos arriba citados. Y que, por consiguiente, no suponen un acuerdo de aprobación única o, si se prefiere, de aprobación a secas. Sobre ello volveremos más adelante.

- 2) El segundo requisito común, a diferencia del primero, se establece de forma implícita: la aplicación de la disposición adicional decimosexta da por hecho la existencia de una junta de gobierno local. Conviene recordar aquí, sin embargo, que la junta no es un órgano municipal de existencia obligatoria [artículo 20.1.b) LBRL]²⁷. En consecuencia, no será posible la sustitución en la aprobación del presupuesto en aquellos municipios en los que no exista el órgano (la junta de gobierno local) al que la Ley concretamente atribuye de manera excepcional la competencia. El hecho de que estemos ante un supuesto de naturaleza excepcional impide recurrir a una interpretación extensiva, y menos aún a la analogía: no será posible, pues, en los casos de inexistencia de la junta, entender que la voluntad de la disposición adicional decimosexta es atribuir la competencia a otro órgano municipal de carácter igualmente ejecutivo, en concreto, al alcalde. No creemos que haya sido un descuido del reformador local. Antes al contrario, parece una decisión consciente: no ha querido ir más lejos de lo lejos que ya ha ido, hasta el extremo de aceptar que no solamente la elaboración y presentación, sino también la aprobación del presupuesto se concentren en las únicas manos de un órgano, el alcalde, que, además, no es colegiado, sino unipersonal. Esta interpretación que aquí se propone se refuerza si acudimos a los antecedentes de la disposición adicional de-

27. El artículo 20.1.b) LBRL dispone lo siguiente: “La junta de gobierno local existe en todos los municipios con población superior a 5000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el pleno de su ayuntamiento”.

cimosexta, que son analizados con más detenimiento en otra parte de este estudio. El artículo 26.g) del Real Decreto-ley 8/2013 ya prevé la sustitución del pleno en la aprobación del presupuesto, pero únicamente a favor de la junta de gobierno local. Por su parte, el posterior pero muy cercano en el tiempo Real Decreto-ley 14/2013, en su disposición adicional tercera, en el marco de la aprobación de medidas urgentes de apoyo en materia financiera, contempla la sustitución del pleno por la junta, pero, en caso de no existir, expresamente se establece que el traslado competencial opera a favor del alcalde. En definitiva, cuando el legislador lo ha querido, expresamente ha contemplado la habilitación al alcalde, como excepción a la regla de que la competencia se atribuye a la junta, de modo que, si no lo contempla expresamente, es sencillamente porque no lo quiere, como reiteradamente ha tenido ocasión de demostrar en el caso de la aprobación de los presupuestos: primero en el Real Decreto-ley 8/2013, y después mediante la introducción en la LBRL de la nueva disposición adicional decimosexta.

- 3) El tercero de los requisitos se exige específicamente para el supuesto de falta de aprobación del presupuesto: que se trate de la aprobación del presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista otro prorrogado [disposición adicional decimosexta, apartado 1.a), LBRL].

La expresión utilizada por el legislador ha generado alguna duda: “El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado”. Intenta disi-

parla, con poca fortuna, la “Nota explicativa de la reforma local”, de 5 de marzo de 2014, aprobada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁸. La última de las preguntas que se plantea es la siguiente: “¿En qué escenario puede aprobar la junta de gobierno el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente?”. Y la responde confusamente: “Durante el ejercicio ‘n’ el presupuesto que ha sido objeto de ejecución, con su posterior liquidación, se corresponde con el presupuesto del ejercicio inmediato anterior ‘n-1’ al haber sido este último objeto de prórroga. En esta situación, cuando en el año ‘n’ la corporación local tramite el presupuesto del ejercicio siguiente, esto es, el del año n+1, podrá aprobarlo por junta de gobierno si sometido en primera votación al acuerdo del pleno no se hubiera conseguido la aprobación del presupuesto”.

El traslado de la competencia del pleno a la junta de gobierno únicamente tendrá lugar, en consecuencia, cuando el municipio esté viviendo con un presupuesto prorrogado. En otras palabras, la disposición adicional decimosexta de la LBRL solamente se aplicará cuando se trate de la aprobación de un presupuesto en una corporación local que en el ejercicio inmediato anterior contase ya con un presupuesto prorrogado²⁹. Esta prórroga es contemplada por el artículo 169.6 LHL en los siguientes términos: “Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, (...) hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto”³⁰.

28. Puede encontrarse en: www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf

29. “Por tanto, para que el presupuesto pueda ser aprobado por la junta de gobierno ha de partirse de la premisa de que en el ejercicio inmediatamente anterior al que se refiere el presupuesto para aprobar la corporación ya se encontrara con el presupuesto prorrogado”; consideración contenida en el documento “Aprobación de los presupuestos por la junta de gobierno local tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)”, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), p. 3. Este documento puede encontrarse en: www.femp.es/files/3580-774-fichero/WEB%20Aprobación%20presupuestos%20Junta%20de%20Gobierno.pdf

30. En este mismo sentido, el artículo 112.4 LBRL establece: “La aprobación definitiva del presupuesto por el pleno de la corporación local habrá de realizarse antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse”. Y concluye el apartado 5 del mismo artículo: “Si el presupuesto no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior”.

4.3. Dos antecedentes inmediatos: medidas urgentes de apoyo a entidades locales con problemas financieros

En la compleja y muy abundante normativa reciente que se está dictando en materia financiera, prácticamente toda ella introducida mediante un uso abusivo del instrumento del decreto-ley, podemos localizar, un tanto escondidos, dos importantes antecedentes del caso que nos ocupa: el primero se encuentra en el artículo 26.g) del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a las entidades locales con problemas financieros; el segundo se recoge en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras.

4.3.1. Real Decreto-ley 8/2013: aprobación de los presupuestos por la junta de gobierno local

El Real Decreto-ley 8/2013 se dicta con una doble finalidad, como su título ya nos indica. El primer objetivo persigue la “reducción de la morosidad de las administraciones públicas”, en la idea de que tal cosa “constituye un elemento imprescindible para mejorar la competitividad de la economía española, pues conlleva reducir las necesidades de financiación de las empresas, lo que les permite aprovechar mejor sus oportunidades de negocio y facilitar el crecimiento económico” (primer párrafo del apartado I del preámbulo). El segundo objetivo es “regular medidas extraordinarias, de carácter temporal y voluntario, de apoyo a la liquidez de los municipios” (artículo 20). Nos interesa detenernos en este segundo contenido de la norma.

Las “medidas extraordinarias de liquidez para municipios con problemas financieros” son reguladas en el título II. Tras determinar los municipios que pueden solicitar estas medidas (artículo 21) y las concretas medidas que pueden adoptarse (artículos 22 a 25), el texto normativo se ocupa de fijar las “condiciones a las que se somete el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez de municipios” (capítulo III). Estas condiciones, siempre de naturaleza fiscal y financiera, son de dos tipos: unas aplicables con carácter general, es decir, cualquiera que sea la medida que se

adopte (artículos 26 y 27), y otras que son adicionales, aplicables específicamente en relación con determinados grupos de medidas (artículos 28 a 31).

La regulación de las condiciones generales se encabeza con la imposición legal a los municipios, a los que se aplique cualquiera de las medidas de apoyo a la liquidez, de la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste (o la revisión del que ya tengan), en el que se incorporen las condiciones que se enumeran en el artículo 26. En la letra g) de este artículo nos encontramos con la condición que nos interesa destacar: “En el caso de que, existiendo previamente un presupuesto prorrogado, el pleno de la corporación local no apruebe el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, deberá remitirse éste a la junta de gobierno local, quien tendrá la competencia para su aprobación. El presupuesto así aprobado será objeto de publicación de acuerdo con las normas generales y del mismo se dará cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a dicha aprobación”.

4.3.2. Real Decreto-ley 14/2013: aprobación de las medidas urgentes de apoyo por la junta de gobierno local

El Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, como su título indica, tiene como objeto la adopción de “medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras”. Aprovechando su aprobación, y a pesar de la falta de una conexión temática directa, se incluye una disposición adicional tercera: “Ampliación del plazo para la aplicación de las medidas del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio”.

La rúbrica de la disposición adicional tercera es engañosa por inexacta. Es verdad que dedica su primer apartado a lo que anuncia, pero no así los otros dos siguientes.

En efecto, el apartado primero se ocupa de la ampliación del plazo previsto en el anterior Real Decreto-ley 8/2013. El artículo 32.2 de este último texto normativo preveía un plazo para que los municipios pudieran solicitar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas acogerse a alguna o varias de las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez. Esta solicitud debía ir acompañada de un plan de ajuste (o su modificación si ya lo tenían) y de los correspondien-

tes acuerdos del pleno de la corporación local que con tuviesen la aceptación de las medidas que pudiera acordar el Ministerio, y de las condiciones relativas a dichas medidas. Pues bien, como decimos, el apartado primero del posterior Real Decreto-ley 14/2013 amplía en un mes ese plazo.

Los apartados segundo y tercero son los que nos interesan a los efectos de nuestro estudio: en ellos se atribuye a la junta de gobierno local (apartado segundo) o bien, de no existir, al alcalde (apartado tercero) la competencia que inicialmente corresponde al pleno para la aprobación de las medidas urgentes de apoyo en caso de padecer problemas financieros.

La regla general, efectivamente, es el traslado por ministerio de la ley de la competencia del pleno a la junta de gobierno local: “Cuando siendo competencia del pleno de la corporación local éste no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para presentar la solicitud de acogerse a determinadas medidas, aprobar el plan de ajuste o aprobar algunas de las medidas incluidas en dicho plan de ajuste a las que se refiere el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, la junta de gobierno local asumirá esta competencia. La junta de gobierno local dará cuenta al pleno, en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la presentación de la mencionada solicitud, de la aprobación del plan de ajuste o de alguna de las medidas en él incluidas” (apartado segundo de la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013).

Por excepción, en aquellos municipios en los que no exista junta de gobierno local, el traslado competencial opera en favor del alcalde: “En los casos en los que no exista junta de gobierno local, por concurrir las circunstancias a las que se refiere el artículo 20.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las decisiones mencionadas en el apartado anterior corresponderán al alcalde” (apartado tercero de la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013)³¹.

A diferencia del Real Decreto-ley 8/2013, que no justifica de manera expresa la notable singularidad contenida en su artículo 26.g) de atribuir a la junta de gobierno local la competencia para la aprobación de los presupuestos, el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013 sí que se detiene a indicar las razones que explican la introducción de la disposición que estamos comentan-

do: “La disposición adicional tercera trata de posibilitar que municipios que inicialmente, y habiéndolo podido hacer, no solicitaron las medidas del título II del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, presenten las solicitudes y el plan de ajuste correspondiente en un plazo adicional. En un buen número de casos esa situación se ha debido a problemas de gobernabilidad en los ayuntamientos correspondientes. Para solventar esta situación se posibilita la aprobación por la junta de gobierno local o, si esta no existiese por tratarse de municipios de menos de 5000 habitantes y que no estén obligados a disponer de aquel órgano, por el alcalde. Con ello se desbloquearía una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”. Y continúa: “En definitiva, el objetivo de esta disposición es facilitar la mayor incorporación posible de municipios a las medidas extraordinarias citadas eliminando obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de los municipios afectados”. Concluye así: “La urgencia y necesidad de esta disposición radica en que las medidas extraordinarias de apoyo a ayuntamientos con problemas financieros deben ser solicitadas ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dentro de este mismo año. Medidas que se consideran necesarias para resolver con la mayor celeridad posible la grave situación financiera de los ayuntamientos concernidos”.

4.4. Las especialidades desde la perspectiva competencial y procedimental

No cabe duda de que la disposición adicional decimosexta de la LBRL introduce una importante especialidad en orden a la aprobación del presupuesto, siempre que concurren los requisitos allí establecidos. Menos claro es, en cambio, si esta especialidad se circunscribe únicamente al ámbito competencial, o si, por el contrario, afecta también al aspecto procedimental.

4.4.1. La clara especialidad competencial y su dudoso encaje constitucional

Como ya hemos dicho, la solución prevista en la mencionada disposición adicional decimosexta es la atribución a la junta de gobierno local de la competencia

31. La junta de gobierno local no es un órgano de existencia necesaria en todos los municipios. Ya hemos reproducido más arriba el contenido del artículo 20.1.b) LBRL.

para la aprobación del presupuesto. Supone, por tanto, una importante alteración de las reglas generales de distribución de responsabilidades entre los órganos municipales. Reiteramos que no hay aquí una aprobación *ope legis* del presupuesto, sino un cambio legal en la determinación del órgano municipal competente para la aprobación del acuerdo correspondiente.

El desapoderamiento legal del pleno a favor de la junta respecto a la aprobación de los asuntos de naturaleza económica recogidos en la disposición adicional decimosexta (incluido el presupuesto municipal) ha originado serias dudas acerca de su constitucionalidad. Así se sostiene, por ejemplo, en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra la LRSAL³², que cuenta con el apoyo, en este punto concreto, del Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 26 de mayo, dictado justamente en relación con el planteamiento de este recurso³³. Con una sustancial identidad de argumentación, la defensora del pueblo ha inter-

puesto un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional tercera, apartados dos y tres, del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre³⁴. La constitucionalidad de esta disposición legal también ha sido analizada en los dictámenes de varios órganos consultivos autonómicos, emitidos con ocasión de la propuesta de presentación de un recurso de inconstitucionalidad desde las correspondientes comunidades autónomas³⁵.

En concreto, los municipios promotores del conflicto en defensa de la autonomía local afirman que la disposición adicional decimosexta de la LBRL supone una vulneración del principio democrático en el ámbito local (artículos 1.1 y 23.1 CE), así como de la autonomía local, especialmente de la municipal, por la imbricación existente en este nivel entre democracia y autonomía³⁶, puesto que el artículo 140 de la Constitución "incluye la opción constitucional por una administración democrática"³⁷.

32. Una argumentación igual puede encontrarse también como fundamento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LRSAL por un grupo de diputados del Congreso, pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural, UPyD y el Grupo Parlamentario Mixto.

33. Concluye el Consejo de Estado: "En definitiva, existen fundamentos jurídicos suficientes para que los municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la disposición adicional decimosexta de la LBRL".

34. La interposición de este recurso de inconstitucionalidad fue solicitada a la actual defensora del pueblo, mediante escrito de entrada de 16 de diciembre de 2013, por el diputado de Izquierda Unida en el Congreso, D. Alberto Garzón Espinosa, al amparo de la legitimación activa que, ante el Tribunal Constitucional, confieren a la institución del defensor del pueblo los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. La respuesta favorable a esta solicitud con acuerdo de interposición del correspondiente recurso tuvo lugar mediante Resolución del defensor del pueblo de 26 de febrero de 2014. En el escrito se concluye, efectivamente, que: "La nueva regla podría vulnerar la Constitución porque, en suma, la sustitución del pleno por la junta de gobierno tras no alcanzarse en una primera votación plenaria la mayoría necesaria para tomar una decisión vital para la administración municipal, podría vulnerar los preceptos constitucionales citados". Esta Resolución puede encontrarse en:

http://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2014/03/05/documentos_respuestasoledadbecerrilalbertogarzon_4385959c.pdf

35. Así lo hacen el Dictamen 165/2014, de 12 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía, el Dictamen 172/2014, de 8 de mayo, del Consejo Consultivo de Canarias, y el Dictamen 13/2014, de 12 de mayo, del Consejo de Navarra.

36. La jurisprudencia constitucional ha destacado insistentemente la conexión entre el principio democrático y la autonomía local. Sirva de ejemplo la reciente STC 103/2013, de 25 de abril, en cuyo fundamento jurídico 6.º se afirma: "El principio representativo es, también, fundamento de la autonomía local". Ya con anterioridad, se había sostenido en el fundamento jurídico 3.º de la STC 132/2012, de 19 de junio, que: "el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local". Que esta conexión viene de antiguo lo demuestra la cita del fundamento jurídico 3.º de la STC 33/1993, de 1 de febrero: "uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un gobierno de democracia local" (reiterado en el fundamento jurídico 4.º de la STC 331/1993, de 12 de noviembre).

37. Aunque no nos detengamos ahora en este punto, el conflicto en defensa de la autonomía local, al igual que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo de diputados citado, con respaldo del Consejo de Estado, destacan que el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, atribuye expresamente al pleno de la corporación local la competencia para la aprobación de los planes económico-financieros. En este sentido, los municipios recurrentes sostienen, en relación con la disposición adicional decimosexta de la LBRL, "que la previsión de que los planes económico-financieros puedan ser aprobados por la junta de gobierno, y no por el pleno, supone una contradicción con la Ley orgánica a la que remite el artículo 135 de la Constitución en este punto, y, por ello, resulta inconstitucional. En efecto, de acuerdo con el art. 23.4 LOEPSF, estos planes deberán ser aprobados por el pleno de la corporación. Esa previsión del legislador orgánico, al que remite el art. 135 de la Constitución no puede ser contradicha por la legislación básica local, como ya se ha advertido en supuestos anteriores". No todos, sin embargo, están de acuerdo con esta argumentación. Así, por ejemplo,

En relación con la posible vulneración del principio democrático, tanto el conflicto en defensa de la autonomía local como el Dictamen del Consejo de Estado parten de la diferente configuración que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, incluida la más reciente, tienen el pleno y la junta de gobierno en los municipios. Sirva de ejemplo la reciente STC 161/2013, de 26 de septiembre, que, en su fundamento jurídico 9.º, configura el pleno municipal como “órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el artículo 137 de la Constitución”. En ese mismo fundamento, y en contraposición, el Tribunal destaca la naturaleza ejecutiva de la junta de gobierno local: “que está configurado legalmente como un órgano municipal ejecutivo tanto por su conformación orgánica como por la naturaleza de sus competencias (...) Ese carácter ejecutivo (...) se deriva, en primer lugar, de su composición orgánica, ya que no se integra de conformidad a los principios de representatividad y proporcionalidad del pleno, sino por el alcalde y una serie de concejales nombrados y separados libremente por el alcalde”.

Se llega a la conclusión de que es notoriamente contrario al principio democrático sustraer al pleno y, con ello, al máximo órgano de representación política en el que está presente la oposición, la competencia para aprobar acuerdos de importancia esencial para la vida financiera y presupuestaria del municipio. La justificación legal de este desapoderamiento, como hemos dicho, no se explicita en el preámbulo de la LRSAL. Pero, compartiendo el criterio del Consejo de Estado, entendemos que esas razones “son, como es obvio, las mismas que expone el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013”, y que ya hemos reproducido. La in-

troducción de estas disposiciones obedece, pues, al deseo de evitar “problemas de gobernabilidad en los ayuntamientos”. El traslado de la competencia a la junta, por consiguiente, se justifica “para solventar esta situación”, siendo tal el no lograr en el pleno la mayoría necesaria para aprobar el acuerdo correspondiente, “eliminando obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquellas entidades”. Se concluye, con total claridad, que “con ello se desbloquearía una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”.

Recapitulando: para el normador que está detrás de estas reformas, el hecho de que decisiones clave de carácter financiero y presupuestario no sean aprobadas por el pleno, que es a quien corresponde la competencia, se considera un “obstáculo” que origina “problemas de gobernabilidad” a los municipios. De ese modo, trasladar la competencia a la junta se configura como un mecanismo de “desbloqueo”, que permite poner fin a lo que se entiende que es una “situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”. En definitiva, aunque pueda resultar sorprendente, la voluntad mayoritaria de los representantes electos de los vecinos se califica como una “interferencia” para lo que evidentemente se considera prioritario en estas normas, a saber, el correcto “funcionamiento financiero de los municipios afectados”. Otra manifestación más de cómo las últimas reformas locales utilizan como un criterio rector el económico de la eficiencia, en el marco de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzados con el nuevo artículo 135 de la Constitución, con total olvido de otros criterios que tienen igual anclaje constitucional, como por ejemplo el principio democrático³⁸.

En la crítica a esta identificación coinciden la mayoría de los textos arriba indicados³⁹. Así, en el con-

el Consejo de Navarra, en cuyo Dictamen 13/2014, de 12 de mayo, afirma: “tampoco cabe entender vulnerado lo dispuesto en el artículo 135.5 de la Constitución, toda vez que nos encontramos no tanto ante el desarrollo de los principios establecidos en este precepto, sino ante la asignación, excepcional, de una competencia a un determinado órgano administrativo municipal”.

38. En este sentido debe interpretarse, a nuestro parecer, la escueta justificación ya reproducida de la Enmienda núm. 420 que introdujo en el Congreso la disposición adicional decimosexta. En ella, efectivamente, se justifica la medida en el deseo de “solventar determinadas incidencias” que pueden producirse –se reconoce– “en el funcionamiento ordinario” de la entidad local.

39. Pero no todos. Algunos dictámenes de órganos consultivos autonómicos, en efecto, se han pronunciado a favor de la constitucionalidad de la disposición adicional decimosexta de la LBRL, por su no vulneración del principio democrático. Así lo hace el Dictamen 172/2014, de 8 de mayo, del Consejo Consultivo de Canarias: “La norma [disposición adicional decimosexta], al atribuir a la junta de gobierno local la aprobación a la que se refiere, no supone vulneración de los principios democráticos

flicto en defensa de la autonomía local –y en igual sentido el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo de diputados del Congreso– se afirma que: “ese desapoderamiento del pleno se produce ante una situación como la no aprobación en primera votación que, aunque se califique de excepcional, debe considerarse ordinaria en el funcionamiento democrático de una entidad pública”. En el mismo sentido, el Consejo de Estado sostiene: “El voto contrario a la adopción de tales decisiones de la mayoría de los miembros del pleno no es –como dice el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013– ‘una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados’, sino una cabal manifestación de la voluntad de los vecinos del municipio expresada a través de sus representantes libremente elegidos”. A la misma conclusión llega el Dictamen 165/2014, de 12 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía: “no cabe duda de que el mero hecho de privar al pleno de sus competencias por no adoptar determinados acuerdos en primera votación falta al principio democrático, en la medida en [que] el pleno es el órgano que representa a los ciudadanos, por lo que su derecho a participar en los asuntos públicos quedaría vacío de contenido”. Ya con anterioridad inició este hilo argumental el defensor del pueblo: “Se trata ciertamente de una decisión legislativa opinable, y tampoco puede dudarse del sentido de la disposición adicional tercera [del Real Decreto-ley 14/2013] de librar un ‘obstáculo’. Pero el defensor del pueblo no puede compartir que el respeto por las reglas procedimentales, más cuando se atienen al principio de las mayorías (que exige el respeto por las minorías) pueda ser calificado de ‘obstáculo’. Es simplemente un ingrediente de la decisión. Si la ley hasta ahora requiere mayoría del pleno, no es ello propiamente un obstáculo, sino un requisito, sin el cual la decisión no existe o es inválida”. Y prosigue:

“La causa de la sustitución del pleno por la junta de gobierno resulta estar en que no se alcanza ‘en una primera votación la mayoría necesaria’ para tomar una decisión. Parece pues como si la mayoría hubiera de ser alcanzada a toda costa, ‘no alcanzar la mayoría para aprobar’ no es una decisión válida, esa mayoría alcanzada no sirve y se traslada a la junta de gobierno y al alcalde la capacidad de decidir aprobar. Tiene razón el solicitante cuando dice que ‘se ignora’ al pleno municipal”.

4.4.2. La dudosa especialidad procedimental

Menos claros son la existencia y –en caso afirmativo– el alcance de la especialidad introducida por la disposición adicional decimosexta respecto al procedimiento de aprobación del presupuesto. Dos son, en breve, las interpretaciones que pueden barajarse al respecto.

La primera opción interpretativa consiste en entender que no solamente cambia el órgano municipal competente, sino también el procedimiento para la toma de la decisión. Si concurren los requisitos previstos en la disposición adicional decimosexta, el acuerdo de aprobación corresponderá a la junta de gobierno local, de manera que no deberá seguirse el procedimiento que legalmente está previsto para el caso de la aprobación por el pleno. La aprobación de los presupuestos municipales, en consecuencia, puede tener lugar a través del procedimiento ordinario regulado en los artículos 168 y 169 LHL, cuando el acuerdo lo toma el pleno, lo que constituye la regla general, o bien siguiéndose un procedimiento distinto, especial frente al ordinario, y excepcional, como señala la disposición adicional decimosexta de la LBRL, cuando la competencia para la toma del acuerdo se traslada a la junta. Como esta disposición adicional no indica expresamente el procedimiento que debe seguir la junta para la aprobación del presupuesto, hemos de entender que ese acuerdo se adoptará con el mismo procedi-

en tanto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.1 LBRL la junta de gobierno local, necesariamente, ha de estar integrada por el alcalde y un determinado número de concejales, no superior al tercio del número legal de los mismos, que son cargos públicos representativos. El precepto por consiguiente se considera constitucional”. A la misma conclusión llega el Dictamen 13/2014, de 12 de mayo, del Consejo de Navarra: “Entiende la propuesta de recurso de inconstitucionalidad que se produce con esta disposición adicional una lesión del principio democrático (...) No podemos compartir la primera de las objeciones que se plantea a este precepto (...) no cabe y es lo que se encarga de señalar la sentencia [STC 103/2013, de 25 de abril, fundamento jurídico 6.º], que formen parte de la junta de gobierno personas que no ostenten la condición de concejales, precisamente por la legitimidad democrática que corresponde al ayuntamiento. Ahora bien, ello sin perjuicio de las funciones o competencias que corresponda ejercitar a cada órgano, ‘decisión ésta que corresponde adoptar al legislador básico’ en palabras de ese Tribunal”.

miento con el que habitualmente toma este órgano sus decisiones. La consecuencia de adoptar esta tesis interpretativa es que para la aprobación del presupuesto basta el solo acuerdo de la junta. En otras palabras, no estamos ante un procedimiento complejo: no es precisa ya una aprobación inicial y otra posterior definitiva, sino que la decisión de la junta de gobierno local basta como única aprobación.

Nosotros nos decantamos, sin embargo, por otra tesis interpretativa, según la cual no estamos ante un procedimiento distinto, sino ante una mera especialidad procedimental. En consecuencia, también en este caso excepcional debe seguirse el procedimiento previsto en los artículos 168 y 169 LHL (en rigor, el único existente), con la peculiaridad de que, si no se consigue la mayoría necesaria en la votación del pleno, el trámite se salva mediante el traslado de la competencia a la junta. Pero a partir de ese momento, es decir, de la adopción del acuerdo de aprobación por la junta, debe seguirse el procedimiento tal y como está legalmente previsto. Así, si la junta ha sustituido al pleno en la aprobación inicial del presupuesto, procederá ahora exponerlo al público, y, si se presentan alegaciones, corresponderá al pleno –y no a la junta– su aprobación definitiva. Salvo, claro está, que no se alcance nuevamente la mayoría requerida en el pleno, y otra vez el obstáculo se supere mediante un acuerdo de la junta⁴⁰.

A favor de esta segunda interpretación pueden traerse convincentes argumentos. De entrada, el carácter excepcional exige la interpretación restrictiva de lo establecido en la disposición adicional decimosexta: si podemos limitar su alcance a una especialidad procedimental, no cabrá ampliarlo a entender que su existencia presupone un procedimiento totalmente distinto de aprobación de los presupuestos. Y decimos que presupone porque, en segundo término, lo cierto es que la citada disposición adicional no dice nada expresamente al respecto, y, por tanto, en ningún momento recoge un procedimiento especial de aprobación. Por

lo demás, la reforma local no ha modificado el procedimiento previsto en los artículos 168 y 169 LHL, de manera que lo coherente es afirmar que siguen siendo aplicables a todos los casos de aprobación de los presupuestos. En tercer y último lugar, parece favorecer la tesis interpretativa que sostenemos el hecho de que la reiterada disposición adicional decimosexta exija que la junta, tras adoptar excepcionalmente el acuerdo de aprobación del presupuesto, “dé cuenta al pleno”, lo que demuestra que el pleno no ha quedado totalmente apartado, sino que, al contrario, sigue estando presente en el procedimiento⁴¹.

4.5 Dudas acerca de la participación ciudadana en esta modalidad de aprobación de los presupuestos municipales

Las dudas acerca de la existencia y, en caso de respuesta afirmativa, sobre la forma de llevar a cabo la participación ciudadana, en el supuesto excepcional de aprobación del presupuesto municipal por la junta previsto en la disposición adicional decimosexta de la LBRL, dependerá de la posición que hayamos adoptado sobre la cuestión antes tratada relativa al procedimiento que debe seguirse en estos casos.

Si nos decantamos por la primera tesis interpretativa indicada, esto es, que no debe seguirse el procedimiento ordinario de los artículos 168 y 169 LHL, sino un procedimiento distinto seguido ante la junta de gobierno local, la consecuencia obligada es que no resultará aquí de aplicación lo dispuesto en el artículo 169.1 LHL, puesto que este precepto regula la participación ciudadana como trámite en un procedimiento en el que la aprobación queda en manos de la asamblea municipal.

Incluso los que mantengan esta tesis podrían plantearse la aplicación por analogía del trámite de participación del artículo 169.1 LHL. Es verdad que, por esta

40. Esta es la tesis sostenida por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la FEMP en el documento ya citado. Entre las consideraciones afirma: “Esta disposición [disposición adicional decimosexta] no hace sino atribuir a la junta de gobierno local una competencia que, con carácter general, corresponde al pleno, pero en modo alguno no altera el procedimiento de aprobación de los presupuestos” (pp. 3 y 4). Idea que se reitera entre las conclusiones del documento: “Considerando que la disposición adicional decimosexta de la LBRL no modifica el procedimiento para la aprobación de los presupuestos (...)” (p. 4).

41. Somos conscientes, no obstante, de que la exigencia de dar cuenta al pleno puede servir para sostener lo contrario de lo afirmado arriba en el texto: la finalidad perseguida por la Ley al imponer esta obligación a la junta –podría afirmarse, en efecto– es asegurar que el pleno tendrá conocimiento del acuerdo adoptado y que, en su caso, podrá activar los mecanismos de control oportunos, pero demuestra que ya no es un asunto de su competencia.

vía, salvamos la existencia de un trámite que, como hemos visto, la jurisprudencia reiteradamente califica de esencial, y que tiene un directo anclaje en nuestro texto constitucional. Pero también es cierto que encaja mal con la finalidad perseguida por el legislador de la reforma local. Efectivamente, si para asegurar a toda costa el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en el marco de la garantía de la eficiencia económica, llegamos a sostener que la disposición adicional decimosexta de la LBRL no solamente traslada la competencia, sino que, además, exceptúa la aplicación del procedimiento de aprobación del presupuesto previsto para el pleno, no parece coherente con este planteamiento afirmar después que, a pesar de ello, debe mantenerse el trámite de participación ciudadana con la posibilidad de formular alegaciones, con la consiguiente dilación que todo ello conlleva, amén de la necesidad de dar respuesta a las alegaciones planteadas y, en su caso, de proceder a una segunda aprobación⁴².

La segunda tesis interpretativa –recordemos– sostiene que, a pesar de que la aprobación del presupuesto corresponda excepcionalmente a la junta, igualmente debe seguirse el procedimiento de aprobación de los

artículos 168 y 169 LHL, que, por lo demás, es el único existente. Por consiguiente, deberá respetarse en todo caso el trámite de participación del artículo 169.1 LHL. Veamos las opciones posibles.

Si la junta sustituye al pleno en el acuerdo de aprobación inicial, tras su toma el presupuesto se expondrá al público, y los ciudadanos podrán formular alegaciones. En el caso de que así suceda, la respuesta a las alegaciones y el acuerdo de aprobación definitiva corresponderán al pleno. Nótese que el pleno estaría resolviendo unas alegaciones que versan sobre un proyecto de presupuesto que la mayoría rechazó en su aprobación inicial.

Si la junta sustituye al pleno en el acuerdo de aprobación definitiva, tras su toma se procederá a dársele publicidad en los términos legalmente previstos (artículos 169.4 y 5 LHL, y 112.3 LBRL). La duda, en este caso, es averiguar a qué órgano municipal corresponde resolver las alegaciones presentadas durante el trámite de participación ciudadana. La mayoría del pleno, en una primera votación, lo habrá rechazado. Por lo tanto, parece razonable entender que, en este supuesto, corresponderá a la junta resolver las alegaciones y seguidamente acordar la aprobación definitiva⁴³. ■

42. Nada impide, sin embargo, que la junta de gobierno local voluntariamente ponga en marcha los mecanismos de participación ciudadana que estime oportunos.

43. Esto es defendido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la FEMP, en el documento reiteradamente citado. Entre las consideraciones, en referencia al supuesto en que no se alcance en el pleno la mayoría necesaria para la aprobación definitiva, afirma: “en este caso, corresponderá a la junta de gobierno resolver las alegaciones que se presenten en el período de exposición pública y aprobar definitivamente el presupuesto”. Y añade: “Por otra parte los grupos políticos municipales y los partidos políticos que los sustentan podrán presentar alegaciones a los presupuestos, en el período de exposición pública, en la misma forma que lo harían si los presupuestos fueran aprobados por el pleno” (p. 4). De manera coherente, entre las conclusiones del documento se incluye la siguiente: “En tal caso, corresponderá también a dicho órgano municipal [junta] resolver las alegaciones que se hayan presentado en el período de exposición pública y decidir sobre las alegaciones o enmiendas que los grupos políticos municipales hayan presentado en el procedimiento de aprobación del presupuesto” (p. 4).